

Эта тема стала предметом обсуждения на круглом столе, который был организован журналом Новой экономической ассоциации 12 ноября 2009 г. (модераторы: первый заместитель директора ИЭ РАН, профессор А.Я. Рубинштейн и первый проректор ГУВШЭ, профессор Л.И. Якобсон).

Кроме участников состоявшейся дискуссии, редакция Журнала предоставила возможность высказаться на данную тему и ряду других специалистов в области социального развития и социальной политики, которые по объективным причинам не смогли принять непосредственное участие в работе круглого стола.

Е.Ш. Гонтмахер

ИМЭМО РАН, Москва

Социальная проекция экономического кризиса

Резкое ухудшение макроэкономической ситуации во второй половине 2008 г. оказалось неожиданным вызовом проводимой в России социальной политики. Дело в том, что эта политика в «тучную» нефтегазовую пору характеризовалась двумя основными институциональными принципами:

- использованием накопленных финансовых резервов для гашения даже минимальных признаков социального недовольства (многочисленные индексации пенсий, приоритетные национальные проекты, разветвленная система федеральных трансфертов в региональные бюджеты);
- нежеланием проводить давно назревшие реформы во всех основных сферах социальной жизни, вытекающим из предыдущего пункта.

Первая реакция властей на надвигающийся кризис, как известно, заключалась в том, что «Россия – островок стабильности». Иными словами, ничего менять не нужно, в том числе в социальной политике. Однако по мере нарастания проблем пришло понимание того, что ситуация начинает обостряться.

И первый сигнал пришел с рынка труда: многие предприниматели, попавшие в очень непростое финансовое положение, начали массово сокращать свой персонал. Специфическая российская реакция – применение мощного административного ресурса для воспрепятствования этой тенденции. Руководители регионов при поддержке федерального правительства стали оказывать давление на предпринимателей («кнут») вместе с выделением нескольких

десятков миллиардов рублей на поддержку искусственной занятости людей по месту их работы («пряник»). Фактически *произошел переход к общественным работам не безработными, а людьми, которые таковыми официально не являлись.*

Качество такой занятости крайне низкое – это самые неквалифицированные работы (например, уборка и благоустройство заводских территорий), и, главное, она все равно является временной, так как и у государства финансовый ресурс ограничен (особенно в 2010–2011 гг.), и работодателю, чтобы выжить и остаться конкурентоспособным, так или иначе приходится увольнять лишний персонал. А если это не удается, то используется испытанный метод – переход на сокращенный рабочий день или сокращенную рабочую неделю, прямое снижение размера оплаты труда. Работники на это, как правило, согласны из-за того, что у них нет выбора: новые рабочие места не создаются из-за закупорки инвестиционного процесса. По официальным данным, примерно треть зарегистрированных безработных ищет работу более 1 года. К этому добавим низкий уровень территориальной мобильности людей из-за огромных различий в условиях и качестве жизни даже внутри одного региона.

Вторым сигналом стал возникший бюджетный дефицит и в целом появившееся ограничение в размере бюджетных расходов. В сложившейся ситуации были возможны два варианта выхода: прямой секвестр социальных расходов; сохранение уровня социальных расходов за счет перераспределения между бюджетными статьями при неизменном бюджетном дефиците.

И здесь реакция властей оказалась весьма специфичной. Бюджетные расходы на прямые денежные выплаты (прежде всего пенсии) были существенно повышены – в частности, с 1 января 2010 г. пенсии были увеличены в среднем примерно на 25–30%. Были проиндексированы и все пособия, выплачиваемые в связи с беременностью и родами, материнский капитал, а с 1 апреля 2010 г. в результате индексации были еще раз увеличены пенсии. Все это происходит на фоне официальных прогнозов о том, что в лучшем случае только в 2012 г. объем ВВП вернется на докризисный уровень.

Смысл этих действий понятен: успокоить электорат в преддверии политического цикла 2011–2012 гг. Остается вопрос, будут ли ресурсы для сохранения достигнутого уровня социальных выплатных обязательств (примерно 10% ВВП). Рост российской экономики по-прежнему зависит от мировой конъюнктуры на сырьевой экспорт. С учетом же опыта падения цен в конце 2008 г. и, что более важно, возможной перестройки мировой экономики в пользу ограничения потребления сырья оснований для позитивного ответа не так уж много. Возникнет вероятность социальной нестабильности и открытых протестов в связи с невыплатой пенсий и пособий.

Власти готовятся к такому развитию событий, не рассчитывая уже на возникновение устойчивого экономического роста на базе диверсификации экономики. Что же они планируют? Во-первых, внешние заимствования; во-вторых, повышение социальной нагрузки на бизнес; в-третьих, ползучее снижение расходов на немонетарные социальные цели (прежде всего образование, здравоохранение, культура) и перераспределение высвобожденных средств на выплату пенсий и пособий.

Что касается внешних заимствований, то это отдельная тема, выходящая за рамки этой короткой статьи. Повышение социальной нагрузки на бизнес уже законодательно закреплено. Как известно, с 1 января 2011 г. общий размер обязательных страховых взносов возрастает с 26 до 34%. Робкая попытка Министерства финансов (которое понимает, что повышение тарифа далеко не всегда приводит к увеличению абсолютных размеров поступлений) снизить этот уровень до 32% окончилась неудачей. Но реакция бизнеса на грядущие изменения заранее известна: либо уход заработной платы в тень, либо снижение той части вознаграждения, которая будет выдаваться на руки работнику для компенсации повышения

страховых выплат. Итог понятен: увеличение страховых сборов если и произойдет, то далеко не в той степени, на которую надеются власти. При этом развитию предпринимательства (в чем Россия остро нуждается) будет нанесен несомненный ущерб.

И, наконец, о ползучем снижении бюджетных расходов на образование, здравоохранение и культуру. Оно фактически уже происходит в федеральном бюджете на 2010 г. как через соответствующие ведомственные статьи, так и через снижение объемов субвенций регионам. Но на долгосрочную перспективу будет применен более совершенный механизм. Речь идет о фактической институциональной реформе, очередной толчок которой дал недавно принятый закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Указанный закон предусматривает введение с 1 января 2012 г. государственного задания по оказанию бесплатных социальных услуг и расширяет возможности автономных учреждений по коммерческой деятельности по своему основному профилю. Законом предполагается перейти от смет к оплате деятельности бюджетных учреждений через субсидии в зависимости от объема предоставленных услуг. А сколько и каких – определяет собственник в своем государственном задании. Собственно, это и есть квинтэссенция закона.

Если этот закон будет все-таки введен с 1 января 2012 г., то в условиях бюджетного дефицита и нехватки средств на социальные нужды невозможно будет обеспечить «достаточный и достойный» (как сказано в законе) набор услуг. И, по сути, ситуация не изменится. Будет только то, что уже имеется, но только «вид сбоку». А поскольку бюджетным учреждениям разрешат заниматься коммерческой деятельностью, то число платных услуг, предоставляемых не в дополнение, а вместо бесплатного набора, действительно может увеличиться, что приведет к еще меньшей доступности медицины и образования для широких кругов нашего в целом небогатого населения.

Все вышесказанное подводит к выводу: реакция на кризис российских властей пока не адекватна масштабу проблем, стоящих перед страной. Это создает очень высокую вероятность дальнейшего ухудшения социального положения основной массы населения, снижения качества человеческого капитала нашей страны.

Поступила в редакцию 23 мая 2010 г.